

Ma

Manuales

Rosa Fernanda Gómez González

Infracciones y sanciones
administrativas

ediciones
DER

DER EDICIONES es una Editorial Jurídica creada por un grupo de Editores de larga trayectoria.

Estamos en la búsqueda de publicaciones de innegable valor científico. Nuestra propuesta pone énfasis en una cuidada elaboración técnica, colocando nuestra experiencia al servicio de la comunidad jurídica.

Nuestro catálogo editorial está compuesto por las siguientes colecciones: Ensayos Jurídicos, Monografías, Manuales, Cuadernos Jurídicos, Coediciones, Revistas y Obras prácticas.

Invitamos a aquellos profesores, investigadores o abogados en ejercicio, que hayan escrito una tesis de maestría, monografía, ensayo, manual u otra obra de interés práctico, a publicar con nosotros.

Para mayor información, escribanos a info@derediciones.com o visite nuestra página web www.derediciones.com.

INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS

© Rosa Fernanda Gómez González

2021 DER EDICIONES LIMITADA

Manuel Barros Borgoño 160, oficina 404, comuna de Providencia, ciudad de Santiago, Chile

info@derediciones.com

www.derediciones.com

Registro de Propiedad Intelectual N° EN TRÁMITE

ISBN 978-956-405-029-4

Primera edición, noviembre de 2021 DER Ediciones Limitada

Tiraje: 500 ejemplares

Impresores: Editora e Imprenta Maval SpA

Impreso en Chile / Printed in Chile

ADVERTENCIA

La Ley N° 17.336 sobre Propiedad Intelectual prohíbe el uso no exceptuado de obras protegidas sin la autorización expresa de los titulares de los derechos de autor.

El fotocopiado o reproducción por cualquier otro medio o procedimiento de la presente publicación queda expresamente prohibido.

A Raúl...

Publicación elaborada con el apoyo de la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ex Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica), a través del Programa FONDECYT Postdoctoral N° 3190494 “Sanciones administrativas y derechos fundamentales. Análisis de temas específicos a partir de los principios, garantías y derechos regulados en la Constitución”.

Este trabajo también cuenta con el apoyo del Proyecto FONDECYT Regular N° 359974 “Criterios y estándares para el control de la potestad sancionadora de la Administración: análisis de los mecanismos de revisión judicial y administrativa”.

ÍNDICE

ABREVIATURAS.....	V
PRESENTACIÓN.....	IX
CAPÍTULO I: ANÁLISIS DE LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN EN CHILE.....	1
1. INTRODUCCIÓN	3
2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA POTESTAD SANCIONADORA EN CHILE	5
2.1. La policía y la potestad administrativa sancionadora.....	6
A) Sobre el origen de la potestad administrativa sancionadora en la potestad de policía	6
B) La policía en el período posterior a la independencia	12
C) Las reflexiones de la dogmática de la época en torno a la actividad de policía.....	18
2.2. Su reconocimiento en el Código Penal de 1874.....	21
2.3. Necesidad de un régimen administrativo sancionador racionalizado.....	27
A) La evolución de la legislación administrativa sancionadora	28
B) Las reacciones dogmáticas.....	30
C) Los pronunciamientos jurisprudenciales en torno al poder sancionador de la Administración.....	34
2.4. El punto de inflexión	41
3. TEORÍAS SOBRE LA POTESTAD ADMINISTRATIVA SANCIONADORA EN CHILE.....	46
3.1. Tesis del poder único estatal o <i>ius puniendi</i>	46
3.2. La potestad sancionadora como un poder funcional	49
3.3. La autonomía del derecho administrativo sancionador	54

3.4. La sanción administrativa como resultado del incumplimiento de una obligación o carga pública: la tesis del <i>ius corrigendi</i>	58
CAPÍTULO II: POTESTAD ADMINISTRATIVA SANCIONADORA: INFRACCIONES Y SANCIONES	61
1. NATURALEZA DE LA POTESTAD ADMINISTRATIVA SANCIONADORA	63
2. CONSTITUCIONALIDAD DE LA POTESTAD ADMINISTRATIVA SANCIONADORA	65
2.1. Aspectos generales	65
2.2. Cuestionamientos a la constitucionalidad de la potestad administrativa sancionadora	66
2.3. El rol del Tribunal Constitucional: análisis de los casos de la Dirección General de Aguas y Servicio Nacional del Consumidor	69
2.4. Sobre el reconocimiento constitucional de la potestad sancionadora de la Administración	72
3. PERSPECTIVA ORGÁNICA	77
4. INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS	79
4.1. Infracción administrativa.....	79
A) Concepto	79
B) Elementos del ilícito administrativo	85
a. Tipicidad	86
b. Antijuridicidad	87
c. Culpabilidad.....	89
C) Clases de infracciones.....	94
a. Tipos de infracciones de acuerdo con su gravedad.....	94
b. Tipos de infracciones conforme a la afectación del bien jurídico protegido	94
c. Tipos de infracciones conforme a la conducta desplegada por el infractor para su configuración	95
4.2. Sanción administrativa	100
A) Concepto	100
B) Elementos de la sanción administrativa.....	110
C) Clases y tipos de sanciones.....	115
a. Multa o sanción pecuniaria	116
b. Amonestación	118
c. Comiso o decomiso.....	119
d. Clausura	120
e. Caducidad-sanción.....	121

f. Prohibición de realizar determinadas actividades	124
g. La publicidad de las sanciones en registros públicos.....	127
D) Determinación de las sanciones administrativas	129
CAPÍTULO III: DELIMITACIÓN DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS.....	135
1. ASPECTOS GENERALES.....	137
2. ACTOS ADMINISTRATIVOS DESFAVORABLES QUE NO SON SANCIONES	138
3. DERECHO DISCIPLINARIO.....	141
3.1. Régimen disciplinario de sujeción especial voluntario	141
3.2. Régimen disciplinario de sujeción especial involuntario	144
3.3. Régimen disciplinario entre privados.....	145
3.4. Régimen disciplinario especial de la Ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública	146
4. SANCIONES CONTRACTUALES	147
4.1. Análisis dogmático y jurisprudencial	147
4.2. Las sanciones contractuales como sanciones administrativas sometidas a un régimen jurídico de derecho público	152
5. MULTAS COERCITIVAS.....	156
BIBLIOGRAFÍA.....	159
NORMATIVA CITADA.....	173
JURISPRUDENCIA CITADA	176
• Jurisprudencia constitucional	176
• Jurisprudencia administrativa.....	193
OTRAS FUENTES	197
ANEXO: DOCTRINA HISTÓRICA EN MATERIA DE DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN CHILE.....	201
LISTADO DE DOCTRINA HISTÓRICA NACIONAL EN MATERIA DE DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.....	203

ABREVIATURAS

TS	: artículo / artículos
EDJ	: Código Civil
AAFCO	: Association of American Feed Control Officials
ANCh	: Archivo Nacional de Chile
art. / arts.	: artículo / artículos
c. / cc.	: considerando / considerandos
CA	: Corte de Apelaciones
<i>cfr.</i>	: confróntese
CGR	: Contraloría General de la República
CJI	: concepto(s) jurídico(s) indeterminado(s)
CMF	: Comisión para el Mercado Financiero
CNTV	: Consejo Nacional de Televisión
coord. / coords.	: coordinador / coordinadores
COVID-19	: acrónimo del inglés <i>coronavirus disease 2019</i> , en español conocida como enfermedad por coronavirus 2019, enfermedad infecciosa causada por el virus SARS-CoV-2
CPR	: Constitución Política de la República
CS	: Corte Suprema
D. Oficial	: Diario Oficial
DAS	: derecho administrativo sancionador
DFL	: Decreto con Fuerza de Ley
DGA	: Dirección General de Aguas

dir.	: director
DL / D.L.	: Decreto Ley
DS	: Decreto Supremo
ed. /eds.	: editor / editores
ENAP	: Empresa Nacional del Petróleo
<i>et al.</i>	: y otros
fd.	: fundamento de derecho
FEDIAF	: European Pet Food Industry
fj. (FJ).	: fundamento jurídico
FNE	: Fiscalía Nacional Económica
GG	: La Ley Fundamental para la República Federal de Alemania (en alemán: <i>Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland</i>)
inc.	: inciso
INE	: Instituto Nacional de Estadísticas
ISP	: Instituto de Salud Pública
LBPA	: Ley N° 19.880, que establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado
LOC	: Ley orgánica constitucional
LOCBGAE	: Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado
LOSMA	: Ley N° 20.417, que crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia de Medio Ambiente
LPDC	: Ley N° 19.496, que establece normas sobre protección de los derechos de los consumidores
LRBRL	: Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (España)
LRJAP y PAC	: Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (España)
N° / N°s.	: número / números
NRC	: National Research Council
OIRS	: Oficina de Información, Reclamos y Sugerencias
OWiG	: Código Penal o Código Procesal Penal de Alemania (<i>Ordnungswidrigkeitengesetz</i>)

p. / pp.	: página / páginas
RCA	: Resolución de Calificación Ambiental
<i>RDJ</i>	: Revista de Derecho y Jurisprudencia
RIT	: Rol Interno del Tribunal
SAG	: Servicio Agrícola y Ganadero
SBIF	: Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras
SCA	: sentencia de la Corte de Apelaciones
SCS	: sentencia de la Corte Suprema
SEC	: Superintendencia de Electricidad y Combustibles
SEIA	: Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental
SEREMI(S)	: Secretaría(s) Regional(es) Ministerial(es)
SERNAC	: Servicio Nacional del Consumidor
SII	: Servicio de Impuestos Internos
SISS	: Superintendencia de Servicios Sanitarios
SMA	: Superintendencia del Medio Ambiente
SNIFA	: Sistema Nacional de Información Ambiental
ss.	: siguientes
STC	: sentencia del Tribunal Constitucional de Chile
STS	: sentencia del Tribunal Supremo Español
SVS	: Superintendencia de Valores y Seguros
TCE	: Tribunal Constitucional Español
TDLC	: Tribunal de Defensa de la Libre Competencia
TDR	: términos de referencia
trad. cast.	: traducción al castellano
UTM	: Unidad Tributaria Mensual
v. gr.	: por ejemplo
<i>vid.</i>	: véase
vol.	: volumen

PRESENTACIÓN

El tema de las infracciones y sanciones administrativas es un asunto que desde comienzo de los años 80 ha despertado un significativo interés en el ordenamiento jurídico nacional, tanto, que a la fecha es perfectamente posible elaborar un estudio dogmático con las diversas investigaciones científicas y pronunciamientos jurisprudenciales que dan cuenta de sus avances y problemáticas.

La potestad administrativa sancionadora se ha convertido en una especie de refuerzo de la gestión ordinaria de la Administración, utilizada como un mecanismo de apoyo de las políticas públicas de intervención en diversos sectores (*v. gr.*, medio ambiente, transportes, telecomunicaciones, energía, comercio, aguas, saneamiento, mercado financiero, etc.). En este sentido, la expansión de la potestad administrativa sancionadora alcanza en la actualidad a diversos órganos y servicios públicos (ministerios, SEREMIS, direcciones, comisiones, institutos, superintendencias, etc.) y se extiende a todo tipo de sujetos infractores (personas naturales y jurídicas de derecho público y privado). Además, dicha potestad contempla un amplio espectro de sanciones de diversa naturaleza y entidad (amonestaciones, multas, privaciones o restricciones de derechos, etc.).

En sus orígenes, la potestad sancionadora estuvo vinculada con la tradicional potestad de policía general y, posteriormente, especial, desde donde se fue expandiendo de manera significativa hasta llegar a ser considerada por algunos autores como una disciplina autónoma.

Sin embargo, la ausencia de una regulación general o de bases hace que la idea de autonomía sea más bien utópica, por cuanto aún existe un permanente y constante recurso a reglas y principios del ámbito penal, fun-